

# E 5681

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

TREIZIÈME LÉGISLATURE

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 6 octobre 2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 6 octobre 2010

## **TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

**Recommandation de la Commission au Conseil** relative à la participation de l'Union européenne aux négociations en vue de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure, dans le prolongement de la décision 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

SEC (2010) 1145 final





**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 4 octobre 2010  
(OR. en)**

**14390/10**

**ENV 638  
COMER 164  
MI 349  
ONU 168**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,  
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 30 septembre 2010

Destinataire: Monsieur Pierre de BOISSIEU, Secrétaire général du Conseil de l'Union  
européenne

---

Objet: Recommandation de la Commission au Conseil relative à la participation  
de l'Union européenne aux négociations en vue de l'élaboration  
d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure, dans le  
prolongement de la décision 25/5 du Conseil d'administration  
du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

---

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission SEC(2010) 1145 final.

p.j.: SEC(2010) 1145 final



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.9.2010  
SEC(2010) 1145 final

**RECOMMANDATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

**relative à la participation de l'Union européenne aux négociations en vue de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure, dans le prolongement de la décision 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)**

## A. EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. OBJECTIFS

L'objectif de la recommandation est de faire en sorte que l'Union européenne (UE) adopte une position de négociation cohérente et efficace lors des sessions du comité de négociation intergouvernemental (CNI) créé conformément à la décision prise par le Conseil d'administration (CA) du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) lors de sa 25<sup>e</sup> session (décision 25/5 sur la gestion des produits chimiques, y compris le mercure), en vue de l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure.

### 2. CONTEXTE GÉNÉRAL

Le PNUE a reconnu dès 2003 que les effets nocifs du mercure et de ses composés étaient suffisamment avérés au niveau mondial pour justifier la poursuite de l'action internationale visant à réduire les risques pour la santé humaine et pour l'environnement. Lors de sa 25<sup>e</sup> session, le Conseil d'administration du PNUE a adopté la décision 25/5 sur la gestion des produits chimiques, y compris le mercure. Les paragraphes 26 et 27 de la décision disposent ce qui suit:

*«26. (Le Conseil d'administration) prie le Directeur exécutif de réunir un comité intergouvernemental de négociation chargé d'établir un instrument mondial juridiquement contraignant sur le mercure, qui commencera ses travaux en 2010 dans le but de les terminer avant la vingt-septième session ordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, en 2013;*

*27. (Le Conseil d'administration) convient que le comité intergouvernemental de négociation ... doit élaborer une stratégie complète et adaptée pour le mercure (...)*»

Le Conseil d'administration a également convenu (paragraphe 28 de la décision 25/5) que le CNI devrait examiner certaines questions, telles que la souplesse de l'approche adoptée, ainsi que la disponibilité, sur les plans technique et économique, de produits et de procédés de remplacement du mercure.

Au niveau de l'UE, la Commission a adopté en 2005 sa stratégie communautaire sur le mercure<sup>1</sup>. L'action 5 de la stratégie est rédigée comme suit: *«En tant que contribution proactive à l'effort organisé au niveau global pour arrêter la production primaire de mercure et pour empêcher les surplus de réintégrer le marché [...], la Commission a l'intention de [...] supprimer, pour 2011, l'exportation du mercure au départ de la Communauté»*. L'action 20 prévoit que *«dans le but de réduire l'offre de mercure sur le plan international, la Communauté doit prôner une suppression progressive de la production primaire à l'échelle mondiale et encourager les autres pays à empêcher la réintroduction des excédents sur le marché [...]*». Réagissant à la stratégie, le Conseil, dans sa résolution

---

<sup>1</sup> COM(2005) 20 final du 28.1.2005

du 16 juin 2005, a souligné l'importance de cette action, mais il a également déclaré qu'elle «*ne suffira pas pour protéger la santé humaine et l'environnement des effets négatifs du mercure rejeté dans l'environnement et que, pour cette raison, il faudrait qu'un engagement soit pris au niveau international visant à adopter un instrument juridiquement contraignant*».

En vue de la 25<sup>e</sup> session du Conseil d'administration du PNUE, le Conseil a adopté le 4 décembre 2008 des conclusions supplémentaires, estimant qu'un accord environnemental multilatéral serait l'instrument le plus approprié pour la réglementation du mercure. Dans ses conclusions, le Conseil souligne également que cet accord doit tenir compte de l'ensemble du cycle de vie du mercure et plaide pour qu'il soit structuré de manière à pouvoir comporter diverses mesures ayant trait notamment à l'offre, à la demande, au commerce et au stockage.

### **3. ÉVOLUTION RÉCENTE**

Le 15 juillet 2009, la Commission a adopté une recommandation au Conseil relative à la participation de la Communauté européenne aux négociations en vue de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure, dans le prolongement de la décision 25/5 du Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour l'environnement<sup>2</sup>. Le 12 mai 2010, le COREPER est parvenu à un accord sur un projet de décision du Conseil dont la Commission a estimé qu'il n'était pas conforme aux traités. La Commission a dès lors décidé de retirer le jour-même sa recommandation.

La première session du CNI s'est déroulée à Stockholm du 7 au 11 juin 2010. En l'absence de décision autorisant la Commission à participer aux négociations, l'UE s'est trouvée dans l'impossibilité de négocier. Outre l'allocution d'ouverture de la Commission, dans laquelle cette dernière a déclaré se trouver dans l'impossibilité de mener des négociations, les déclarations faites à Stockholm, en partie par la Commission au nom de l'UE et en partie par la présidence au nom des États membres, n'ont abordé que les aspects généraux et l'expérience acquise au sein de l'UE, conformément au «consensus» qui se dégage des conclusions adoptées par le Conseil le 4 juin 2010<sup>3</sup>.

Quatre autres sessions du CNI sont programmées: INC-2, 24-28 janvier 2011 (Chine, Japon), INC-3 (fin octobre 2011, Afrique), INC-4 (juin 2012, Amérique du Sud) et INC-5 (janvier 2013).

### **4. CADRE JURIDIQUE**

L'article 216, paragraphe 1, TFUE dispose que l'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible

---

<sup>2</sup> SEC(2009) 983

<sup>3</sup> Document n° 10564/10 du Conseil du 4 juin 2010

d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. L'article 191, paragraphe 1, TFUE énumère les objectifs de la politique dans le domaine de l'environnement, à savoir: la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

En outre, l'article 3, paragraphe 2, TFUE précise que l'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. Les règles de l'UE régissant le domaine qui fait l'objet des négociations figurent à la section 5. La majorité de ces règles sont susceptibles d'être affectées par le nouvel instrument international sur le mercure.

Lorsque l'UE a compétence pour négocier des dispositions de fond, elle doit également négocier les dispositions qui sont en rapport avec ces dispositions ou qui leur sont indissolublement liées. Étant donné que les dispositions relatives au respect des règles revêtent un caractère horizontal et sont directement liées aux obligations de fond, il est opportun qu'elles soient également négociées par l'UE. Conformément à la décision 25/5 du PNUE, le respect des obligations juridiques est tributaire de la disponibilité d'un appui pour le renforcement des capacités, ainsi que d'une assistance technique et financière. Cela montre clairement que ces questions sont indissolublement liées aux autres dispositions de fond.

Toutefois, en vertu de l'article 4, paragraphes 3 et 4, TFUE, l'exercice de la compétence de l'UE dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de la coopération au développement ne peut avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. Dans les directives de négociation, cette situation de compétences parallèles fait l'objet d'une obligation spéciale imposée à la Commission. Il appartient à chaque État membre de décider, à titre individuel, des dispositions à prendre pour tenir compte de ces compétences parallèles. Pareilles dispositions seraient exclues du champ d'application de la présente recommandation. Il pourrait cependant être opportun, dans un souci d'unité de la représentation internationale de l'UE, de désigner la Commission au moyen d'un arrangement approprié.

En vertu de l'article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE, le Conseil, sur recommandation de la Commission ou du haut représentant, adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité. Cet article est à interpréter en liaison avec l'article 17, paragraphe 1, TUE, lequel prévoit que, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, la Commission assure la représentation extérieure de l'Union.

## 5. LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE CONCERNÉE

### 5.1 Offre de mercure:

Règlement (CE) n° 1102/2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance (ce règlement régit l'offre de mercure sur les marchés étrangers en interdisant les exportations de mercure à partir de l'UE)

Règlement (CE) n° 689/2008 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (établissement d'une procédure PIC – consentement préalable en connaissance de cause – pour les importations et les exportations)

Règlement (CE) n° 1907/2006 (REACH) – système applicable à la gestion des substances chimiques

Directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses

Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges

### 5.2 Demande de mercure liée à son utilisation dans les produits et procédés de production:

Règlement (CE) n° 552/2009 de la Commission du 22 juin 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en ce qui concerne l'annexe XVII

Directive 2002/95/CE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques

Directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)

Directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage

Directive 91/157/CEE du Conseil relative aux piles et accumulateurs, modifiée par la directive 98/101/CE de la Commission (interdit la commercialisation des piles et accumulateurs présentant une certaine teneur en Hg)

Directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, modifiée par la directive 2004/12/CE (établit un plan spécifique de réduction des métaux lourds présents dans les emballages)

Directive 79/117/CEE du Conseil concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives (modifiée par la directive 91/188/CEE de la Commission).



Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

Directive 88/378/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets

Directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des jouets

Directive 93/42/CEE du Conseil relative aux dispositifs médicaux (obligations concernant la certification et l'inspection des dispositifs médicaux en général – couvre les thermomètres et les amalgames dentaires)

Directive 76/764/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux thermomètres médicaux à mercure, en verre, avec dispositif à maximum

Directive 76/768/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques

Règlement (CE) n° 1223/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux produits cosmétiques.

### **5.3 Commerce international du mercure:**

Règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance

Règlement (CE) n° 689/2008 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux

### **5.4 Émissions de mercure dans l'atmosphère:**

Directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (version codifiée)

Règlement (CE) n° 166/2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants

Directive 2000/76/CE sur l'incinération des déchets (émissions dans l'air)

Directive 96/62/CE du Conseil concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (directive-cadre sur la qualité de l'air)

Proposition de directive sur les émissions industrielles (remplacera la directive IPPC, la directive sur l'incinération des déchets et la directive sur les grandes installations de combustion)

### **5.5 Déchets contenant du mercure:**

Règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets

Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets

Directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux

Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets

Décision 2000/532/CE établissant une liste de déchets

Directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets.

Directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage

Directive 2002/95/CE – directive DEEE (obligations en rapport avec le traitement des composants contenant du mercure)

Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs

### **5.6 Stockage écologiquement rationnel du mercure:**

Règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance

Directive 1999/31/CE du Conseil concernant la mise en décharge des déchets

Décision 2003/33/CE du Conseil établissant des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges, conformément à l'article 16 et à l'annexe II de la directive 1999/31/CE

Directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (s'applique aux installations de stockage du mercure)

Directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (s'applique au stockage temporaire du mercure dans des installations de surface)

### **5.7 Sites contaminés:**

Directive 86/278/CEE du Conseil relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture.

Stratégie thématique sur les sols [COM(2006) 231]

Proposition de directive-cadre sur les sols [COM(2006) 232]

### **5.8 Approfondissement des connaissances:**

Règlement (CE) n° 166/2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants

## **5.9 Renforcement des capacités et coopération technique et financière:**

Règlement (CE) n° 1905/2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement

Décision C(2007) 2572 de la Commission établissant la stratégie thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie

### **B. RECOMMANDATION**

A la lumière de ce qui précède, la Commission recommande par conséquent que:

- a) le Conseil autorise la Commission à participer, au nom de l'Union européenne, pour les questions relevant de la compétence de l'Union, aux négociations en vue de l'élaboration d'un instrument mondial juridiquement contraignant sur le mercure qui se tiendront lors des sessions du comité de négociation intergouvernemental créé conformément à la décision 25/5 du Conseil d'administration du PNUE;
- b) dans le cadre de ces négociations, lors des sessions du comité de négociation intergouvernemental créé conformément à la décision 25/5 du Conseil d'administration du PNUE, la Commission négociera les dispositions du futur instrument mondial juridiquement contraignant sur le mercure de manière à:
  - préciser les objectifs de l'instrument;
  - réduire l'offre de mercure et accroître les capacités de stockage écologiquement rationnel;
  - réduire la demande de mercure liée à son utilisation dans les produits et procédés de production;
  - réduire le commerce international du mercure;
  - réduire les émissions de mercure dans l'atmosphère;
  - gérer les déchets contenant du mercure et assainir les sites contaminés;
  - approfondir les connaissances au moyen d'actions de sensibilisation;
  - veiller au respect des règles,conformément au mandat confié au comité de négociation intergouvernemental par la décision 25/5 du Conseil d'administration du PNUE;
- c) dans le contexte de ces négociations, la Commission négociera également les questions suivantes en ce qui concerne la compétence de l'UE couverte par l'article 4, paragraphes 3 et 4, TFUE:
  - l'échange d'informations scientifiques,
  - la définition de mécanismes pour le renforcement des capacités et l'assistance technique et financière;

- d) la Commission agira en consultation avec un comité spécial composé de représentants des États membres et conformément aux directives de négociation définies dans l'annexe;
- e) la Commission et les États membres coopéreront étroitement pendant le processus de négociation dans l'optique de garantir l'unité de la représentation internationale de l'Union européenne, notamment pour les questions visées au point c);
- f) à l'initiative de la Commission, le Conseil peut réexaminer le contenu des directives de négociation compte tenu de l'évolution de la situation;
- g) les directives de négociation ne portent en rien atteinte aux compétences respectives de l'Union européenne et des États membres, et ne préjugent en rien de l'exercice de ces compétences lors de la signature et de la conclusion d'un instrument juridiquement contraignant sur le mercure;
- h) la Commission informe immédiatement et pleinement le Parlement à tous les stades de la procédure.

## ANNEXE

### DIRECTIVES DE NÉGOCIATION

1. Lors du processus de négociation organisé sous les auspices du PNUE, la Commission s'efforce de faire en sorte que l'instrument mondial juridiquement contraignant sur le mercure contienne des dispositions visant à protéger la santé humaine et l'environnement mondial contre les rejets de mercure et de ses composés en réduisant au minimum et, lorsque c'est réalisable, en éliminant, à terme, à l'échelle mondiale, les rejets anthropiques de mercure dans l'air, les eaux et les terres, conformément au Partenariat mondial sur le mercure du PNUE et au mandat conféré au comité de négociation intergouvernemental par le Conseil d'administration du PNUE en vertu de sa décision 25/5.
2. Au cours des négociations, la Commission est en contact permanent avec le comité spécial composé de représentants des États membres afin de tenir celui-ci informé de l'évolution des négociations et, le cas échéant, de coordonner la position de l'UE en conséquence.
3. La Commission veille à ce que les dispositions du futur instrument juridiquement contraignant soient compatibles avec la législation européenne applicable, avec les engagements contractés au niveau international et avec les positions convenues au niveau de l'UE, compte tenu également des objectifs des politiques concernées de l'Union, notamment de la stratégie communautaire sur le mercure.
4. La Commission consulte les États membres sur les implications potentielles que pourraient avoir pour leurs programmes toutes les propositions de négociation pour lesquelles les pays en développement auraient besoin d'une assistance financière et technique ou d'un échange d'informations scientifiques pour pouvoir se conformer aux obligations découlant du futur instrument. La Commission tient compte de ces implications dans le cadre du processus de négociation.
5. La Commission veille à ce que le futur instrument juridiquement contraignant sur le mercure contienne des dispositions appropriées permettant à la Communauté de devenir partie contractante à cet instrument.
6. Après chaque session du comité de négociation international, la Commission fait rapport régulièrement au Conseil sur les résultats des négociations et l'informe, le cas échéant, de tout problème susceptible de se poser durant les négociations.